Vergaderjaar 2016–2017

31 066 Belastingdienst

Nr. 307 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2016

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (hierna: AFB) op 4 en 5 oktober jl. (Handelingen II 2015/16, nrs. 7 en 8, Algemene Financiële Beschouwingen) heb ik een feitenrelaas toegezegd met betrekking tot de Belastingdienstspecifieke toepassing van het Van Werk Naar Werk (hierna: VWNW)-beleid met een generieke vrijwillige fase (hierna: de regeling).

Ik heb mij vanaf mijn aantreden intensief bezig gehouden met het veranderproces bij de Belastingdienst. Daarbij heb ik sterk gestuurd op diverse onderdelen van het programma. Naar ik nu moet constateren heb ik niet genoeg gestuurd op de inrichting van Switch en (de totstandkoming van) de regeling. Ik heb mij onvoldoende gerealiseerd dat de cultuur van besluitvorming bij de Belastingdienst (informeel en ongestructureerd) een risico vormde. Daarmee is er onder mijn verantwoordelijkheid een regeling tot stand gekomen waarbij de procedures niet zijn gevolgd, en die duidelijk ondoelmatige elementen bevat. Het feitenrelaas bevestigt het eerdere beeld over de besluitvorming rondom de regeling. Daarom neem ik een aantal maatregelen, om te zorgen dat dit niet meer kan gebeuren.

Context

De Belastingdienst slaat de komende jaren met de Investeringsagenda (IA) een nieuwe weg in (Kamerstuk 31 066, nr. 304). Daartoe wordt de Belastingdienst opnieuw ingericht. Het werk binnen de Belastingdienst verandert hierdoor. Deze vernieuwing heeft ook gevolgen voor het personeelsbestand. In de IA is voorzien dat er op termijn voor circa 5.000 van de medewerkers geen passend werk meer is, terwijl circa 1.500 nieuwe medewerkers met andere competenties nodig zijn. De inzet vanuit de Belastingdienst daarbij was om de mobiliteit snel en in volle breedte op gang te brengen. Daarom is een regeling gemaakt die aan medewerkers de mogelijkheid bood om de dienst te verlaten. Om een regeling te ontwerpen is de Belastingdienst gehouden aan het Algemene Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR) (meer in het bijzonder

kst-31066-307
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

hoofdstuk VIIbis; Van Werk naar Werk). Zo'n regeling is kostbaar, zeker als de omvang van de operatie in acht wordt genomen. Daarom was er een ruim budget ingeruimd voor het op gang brengen van de mobiliteit. Om tot een regeling te komen zijn onderhandelingen met het Georganiseerd Overleg Belastingdienst (hierna: GOBD) gestart – een regeling kon namelijk niet eenzijdig door de Belastingdienst worden vastgesteld. Uiteindelijk is de Belastingdienst een regeling overeengekomen met de bonden die is gebaseerd op het artikel van de remplaçantenregeling (artikel 49xx ARAR). Dit artikel regelt dat alle voorzieningen uit het VWNW-beleid, waaronder de stimuleringspremie, kunnen worden toegekend aan andere ambtenaren, indien daarmee een bijdrage wordt geleverd aan een taakstelling. De hoogte van de stimuleringspremie onder de regeling van de Belastingdienst volgt dan ook één op één uit het ARAR. Dat geldt ook voor het feit dat de regeling voor oudere medewerkers relatief aantrekkelijk is, omdat het ARAR voorschrijft dat de premie afhankelijk is van het salaris en het aantal dienstjaren. Het feit dat ouderen een groot deel uitmaken van de medewerkers die gebruik maken van de regeling is echter het gevolg van een aantal verkeerde keuzes, en niet alleen van de hoogte van de premies of de oververtegenwoordiging van ouderen binnen de Belastingdienst. Voor een meer uitvoerige analyse van de ruimte die het ARAR biedt bij reorganisaties en het vormgeven van regelingen daaromtrent verwijs ik – in aanvulling op wat hierover in het debat al is gezegd – naar bijlage 2 bij deze brief[1]. Daarin wordt ook ingegaan op door de Belastingdienst gemaakte keuzes en afwijkingen van het reguliere VWNW-beleid en op de hoogte van de stimuleringspremie van medewerkers voor en na bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Het feitenrelaas

In bijlage 1 treft u het feitenrelaas aan[2]. Het feitenrelaas loopt van het moment van het uitkomen van de IA op 20 mei 2015 tot en met de AFB van vorige week. Dit feitenrelaas is opgebouwd aan de hand van de stukken rondom het *Investment Committee* (hierna: IC) (verslagen, ingebrachte stukken over de regeling), stukken met betrekking tot het GOBD (daarbij gaat het om relevante passages uit vastgestelde verslagen, ingebrachte stukken en brieven van en naar het GOBD), en tot slot interne notities met betrekking tot de regeling. Deze stukken stuur ik als bijlagen mee met deze brief[3]. Bij deze stukken zitten ook het voorstel aan het GOBD, de met het GOBD overeengekomen regeling, en de na overleg met het GOBD aangepaste regeling[4]. Tevens wordt verwezen naar enkele openbare stukken. Er zijn ook technische overleggen geweest in het GOBD met een informeel karakter; daarvan zijn dus geen formele verslagen.

Het feitenrelaas bevestigt het eerdere beeld dat ik op hoofdlijnen schetste tijdens de AFB en in mijn brief van 4 oktober jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 301) Het maakt duidelijk dat er geen besluitvormende stukken over de totstandkoming van de vertrekregeling aan de Minister en mij zijn voorgelegd. Er waren *checks and balances* ingebouwd ten aanzien van de IA door een procedure af te spreken (en zelfs in de Staatscourant vast te leggen) over de besteding van alle middelen die voor de IA beschikbaar waren, maar die hele procedure is niet gevolgd. Het voorstel dat is gedaan aan het GOBD is niet voor advies voorgelegd aan het IC en niet ter goedkeuring voorgelegd aan interne counterparts. Ook is het niet vooraf voorgelegd aan het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst, om het te

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[4] Deze waren overigens ook al aan de Kamer gestuurd op 4 oktober, zie bijlagen bij Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 65.

toetsen aan het Rijksbrede VWNW-beleid. Met het afsluiten van de regeling werden alle daaruit volgende overeenkomsten juridisch bindend. De interne counterparts, en ook het IC en de bewindspersonen zijn hiermee voor een voldongen feit geplaatst, en de middelen met betrekking tot de regeling zullen vrijgegeven moeten worden. Deze wijze van besluitvorming heeft te maken met de onderliggende mechanismen in de cultuur en de structuur van de dienst. Vaak werd mondeling overlegd, waarbij weinig op papier werd vastgelegd. Deze werkwijze en cultuur hebben ertoe bijgedragen dat besluitvorming rondom de totstandkoming van de regeling impliciet, informeel en ongestructureerd is geweest, en dat daarbij ook inhoudelijke fouten zijn gemaakt.

In het proces van totstandkoming van de regeling zijn binnen de Belastingdienst keuzes gemaakt die forse consequenties hebben gehad. Bij het maken van een regeling is niet het reguliere VWNW-beleid toegepast, maar is een regeling gemaakt die gebaseerd is op het remplaçantenartikel uit het ARAR (art. 49xx). Dit artikel regelt dat de VWNW-instrumenten (uit het reguliere VWNW-beleid) ook toegekend kunnen worden aan andere ambtenaren, indien er een bijdrage wordt geleverd aan een taakstelling. Door gebruik te maken van het artikel van de remplaçantenartikel bestond meer ruimte voor keuzes bij de inrichting van de regeling. Aanvankelijk was de inzet gericht op het werkbedrijf Switch, om de vertrekkende medewerkers geleidelijk uit te laten stromen. In de maanden daarna, tot het overeenkomen van de regeling op 7 december 2015, is het aanvankelijke voorstel zonder verdere goedkeuring verruimd door de maximale duur van het verblijf in het werkbedrijf (met behoud van de vertrekpremie) te verlengen van één jaar tot drie jaar. Daarnaast is de regeling – via de remplaçantenregeling – van toepassing verklaard voor medewerkers van de FIOD en Douane, zij het voor een beperkte mate. De duur van de regeling is gekoppeld aan de duur van de IA. En verder is door de Belastingdienst besloten de vrijwillige fase generiek open te stellen voor alle medewerkers van de Belastingdienst, maar zonder tegelijkertijd een slot in te bouwen bij de beoogde uitstroom van 4.800 fte. De regeling werd door de langere verblijfsperiode in Switch, gecombineerd met de lange openstelling, met name voor de groep oudere medewerkers zo aantrekkelijk dat de uitstroom problematisch werd. Bij de daarop volgende onderhandelingen van de Belastingdienst met het GOBD om de regeling eerder te sluiten is deze verblijfsduur vastgesteld op maximaal vier jaar.
De gronden waarop de keuzes bij de totstandkoming van de regeling zijn gemaakt, zijn in formele stukken niet traceerbaar. Ik heb geconstateerd dat het samenstel van keuzes heeft geleid tot een regeling die tot ondoelmatige besteding van middelen heeft geleid.

Begin maart werd duidelijk dat de interesse voor de regeling veel groter was dan voorzien. Op 11 maart jl. zijn de Minister en ik per notitie geïnformeerd over de budgettaire en politieke risico's, omdat de interesse voor de regeling veel groter was dan verwacht, en dat bij ongewijzigde voortzetting continuïteitsrisico's werden voorzien. Die notitie is op 22 maart jl. met mij en de Minister besproken. Op 30 maart jl. is verder gesproken, nadat enkele zaken verder zijn uitgezocht. In dat overleg is aan de Belastingdienst de opdracht gegeven om de heronderhandelingen met het GOBD te starten met als doel de vrijwillige fase van de regeling zo snel mogelijk te beëindigen. Vanaf april heeft vervolgens een reeks informele overleggen plaatsgevonden met het GOBD en op 17 juni 2016 heeft de Belastingdienst per brief een ultiem voorstel aan het GOBD gedaan om de regeling per 1 september 2016 te sluiten. Hiervoor was vooraf een duidelijk mandaat afgesproken met de Minister en mij, dat aanvankelijk € 50 miljoen bedroeg en later is verruimd naar € 70 miljoen. Op 28 juni bleek in het GOBD de minimaal vereiste meerderheid aanwezig

te zijn voor het beëindigen van de vrijwillige fase van de regeling per 1 september 2016. Hierdoor blijft de budgettaire overschrijding binnen het vastgestelde mandaat, waar deze volgens ramingen op had kunnen lopen tot € 638 miljoen.

De gang van zaken binnen de Belastingdienst laat veel vragen onbeantwoord waar het gaat om de besluitvorming binnen de Belastingdienst. De besluitvorming binnen de top van de Belastingdienst is slecht gedocumenteerd en daardoor slecht herleidbaar. Er is teveel vertrouwd op informele contacten in een kleine kring.

Acties

Deze gang van zaken geldt breder dan alleen bij de totstandkoming van de regeling, en past in de bredere cultuur om zaken die primair de Belastingdienst aangaan, dicht bij zichzelf te houden, passend in een al langere geschiedenis van autonomie. Juist daarom waren *checks and balances* ingebouwd en besluitvormingsprocedures afgesproken. De cultuur is echter hardnekkiger gebleken. Een nog fundamentelere ingreep is nodig. Daarom neem ik vier aanvullende maatregelen. In de eerste plaats hebben de Minister van Financiën en ik besloten tot het instellen van een commissie van wijzen die gaat kijken naar de besluitvormingsmechanismen binnen de Belastingdienst. In de tweede plaats stellen de Minister van Financiën en ik de financiële besluitvorming van de Belastingdienst onder curatele. In de derde plaats wordt een project-plaatsvervangend SG aangesteld om de ophanging van de Belastingdienst onder het kerndepartement versneld aan te passen. Tot slot zal de aansturing van de Belastingdienst op korte termijn al worden teruggebracht tot een DG-model dat gebruikelijk is in de Rijksdienst, waarmee afscheid wordt genomen van het model van een Raad van Bestuur.

Allereerst de commissie van wijzen: deze krijgt als opdracht om te kijken naar de besluitvormingsprocedure binnen de Belastingdienst en de ingesleten mechanismes die daaraan ten grondslag liggen, om daaruit lessen te trekken voor de toekomst. De casus van de regeling dient daarbij als voorbeeld. De commissie baseert zich daarbij niet alleen op de al in het feitenrelaas bekende feiten, maar krijgt ook de vrije hand om onderliggende mechanismen, cultuuraspecten en ingesleten gewoonten boven tafel te halen. De commissie zal worden gevraagd om in december van dit jaar aanbevelingen te doen om de besluitvormingsprocessen binnen de Belastingdienst te verbeteren, waarbij het gaat om cultuur, structuur en werkwijze. Deze aanbevelingen en consequenties voor de organisatie zullen onmiddellijk daarna ter hand worden genomen. De implementatie van de aanbevelingen zal aan de hand van een helder tijdpad vervolgens plaatsvinden, voor mij op de voet gevolgd door de Auditdienst Rijk. Ik zal uw Kamer daar halfjaarlijks over rapporteren.

Vervolgens: vooruitlopend op de conclusies en aanbevelingen van deze commissie van wijzen stellen de Minister en ik, in aanvulling op het aangescherpt toezicht door de concerncontroller, directie FEZ, de Belastingdienst onder curatele voor wat betreft de financiële besluitvorming. Om die reden wordt nu verscherpt toezicht ingesteld door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) op artikel 1 Belastingdienst van de begroting van Financiën (IX). Het verscherpt toezicht geldt tot de verbetering van de besluitvorming, inclusief verankering van de politieke verantwoordelijkheid, binnen de Belastingdienst is zeker gesteld. Het verscherpt toezicht heeft in eerste instantie betrekking op door de Belastingdienst aan te gane verplichting boven een nader te bepalen ondergrens. Hiertoe zal ook het mandaatbesluit worden aangepast. Daarnaast worden alle interne en externe notities en brieven van de

Belastingdienst met budgettaire gevolgen voor goedkeuring aan de IRF voorgelegd. Ten slotte vindt verscherpt toezicht plaats op de door de Belastingdienst op te stellen kadernota ten behoeve van de begroting en de middelen voor de IA.

Al eerder zijn stappen gezet om de rol van het kerndepartement bij de besluitvorming binnen de Belastingdienst te vergroten en de *checks and balances* ten aanzien van de Belastingdienst te versterken. Zo heb ik in de aanbiedingsbrief bij de 17e Halfjaarsrapportage Belastingdienst gezegd dat de aansturing van de Belastingdienst versterkt wordt en dat de ophanging van de Belastingdienst onder het Ministerie van Financiën meer in lijn wordt gebracht met de rest van de Rijksdienst[5]. In de antwoorden op vragen over die Halfjaarsrapportage heb ik desgevraagd aangegeven dat de autonomie van de Belastingdienst op dit moment te groot is, en dat de *checks and balances* met betrekking tot de Belastingdienst versterking behoeven[6]. In die lijn wordt nu een projectplaatsvervangend SG aangesteld met een opdracht om het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap, de bekostiging, en structuren en mandaten in en aan te passen. Ook het terugkeren naar het DG-model als besturingsmodel voor de top van de Belastingdienst ligt in het verlengde hiervan.

Dit samenstel aan maatregelen moet leiden tot een einde aan de besluitvormingscultuur die heeft kunnen leiden tot deze regeling.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

---

[5] Aanbiedingsbrief 17e Halfjaarsrapportage Belastingdienst op 14 maart 2016, Kamerstuk 31 066, nr. 269.

[6] Lijst van vragen en antwoorden bij de 17e Halfjaarsrapportage van 25 mei 2016, Kamerstuk 31 066, nr. 271.